

Opiniones del Secretario

Sobre Legislación Protectora del Trabajo



César Juan Almodóvar Marchany
Secretario
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

Opinión Núm. 97-1

1 de mayo de 1991

ALCANCE Y APLICABILIDAD DE FIANZA (Ley Núm. 30, de 29 de mayo de 1986)

Se nos solicita que clarifiquemos, por vía opinión, el alcance de la responsabilidad patronal ejecutable en una fianza prestada por éste para garantizar el fiel cumplimiento con las disposiciones de la legislación protectora del trabajo, a la luz de la Ley Núm. 30, de 29 de mayo de 1986.

Específicamente si pueden ejecutarse sobre el monto de dicha fianza reclamaciones por violaciones de la ley surgidas durante la vigencia de la misma, pero radicadas con posterioridad a su fecha de expiración.

La Ley Núm. 30, de 29 de mayo de 1986, provee para que las Agencias de Seguridad y Detectives Privados presten una fianza de pago (payment bond) a favor del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, para responder de posibles reclamaciones de salarios y otros derechos de los trabajadores.

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos administra las leyes protectoras del trabajo y vela por su fiel cumplimiento. A modo de herramienta que ayude a la comunidad obrero patronal en la observación de dichas leyes, periódicamente publicaremos opiniones que transmitan a ustedes la interpretación oficial correspondiente a sus distintas disposiciones.

De la exposición de motivos de la referida Ley, surge que se trata de una pieza legislativa de carácter remedial, que fue aprobada para garantizar una protección adicional a los empleados de las Agencias de Seguridad o de Detectives Privados, habiendo constatado el Legislador que la operación de dichas empresas se conducía, con mucha frecuencia, en manera altamente lesiva a los mejores intereses de éstos.

Para instrumentar ésta protección al trabajador contra las violaciones a la legislación protectora del trabajo por parte del patrono, se establece en el Artículo 7 dicho estatuto, la obligación de éste de prestar una fianza de \$25,000 dólares el primer año de operación y del 10% de su nómina anual en años subsiguientes, para responder de cualquier reclamación instada en su contra por empleados.

La fianza es una obligación contractual accesoria a una obligación principal. Cuando se incumple la obligación principal que impone la legislación protectora del trabajo; se deja de pagar salarios, o se deja de compensar adecuadamente a los empleados, entra en operación la obligación accesoria (fianza). La ocurrencia de tal evento (falta de pago) durante la vigencia de una fianza, desencadena los efectos de la obligación accesoria: la fianza misma responsable del pago incumplido. Tal ocurrencia ("occurrence") de la obligación principal la encontramos de inmediato, a manera de ilustración introductoria en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 30 (supra) cuando el Legislador habla de "violaciones" y se expresa:

"Entre dichas violaciones se detectan las siguientes: violaciones a la Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948, enmendada, con relación al período de tomar alimentos y con el pago de horas extras; violaciones a la Ley Núm. 96 de 26 de junio de 1956, enmendada, con relación a vacaciones,

licencia por enfermedad y salario mínimo; violaciones a la Ley Núm. 148 de 30 de junio de 1969, enmendada, con relación al pago del Bono de Navidad; y violaciones a la Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, enmendada, con relación a la indemnización provista para casos de despidos injustificados”.

Es un principio fundamental en la interpretación estatutoria que todo, y cada parte, de un estatuto debe ser considerado para determinar el significado de cada una de sus partes. Orta v. Registrador, 60 DPR 789 (1942); Pueblo v. Pérez Escobar, 91 DPR 10 (1964); Carr v. Nones, 98 DPR 236 (1970); Martínez Reyes v. Tribunal Superior, 104 DPR 407 (1975). Deben tomarse todos los apartados de la ley en conjunto, o sea, íntegramente. Véase: Aprobación e interpretación de las Leyes en Puerto Rico, de R. Elfrén Bernier y José A. Cuevas Segarra, Publicaciones JTS, Capítulo 44, Págs. 315 y siguientes; y casos citados.

Es obvio, que el Legislador se esta refiriendo a obligaciones principales cuyo incumplimiento al ocurrir (“ocurrence”) violaciones de ley en cuanto a personas empleadas, hacen necesario que exista alguna obligación accesoria (fianza) que pueda responder por dicho incumplimiento. Tal violación, que a su vez genera una posible reclamación o causa de acción, activa la obligación accesoria desde el momento de su ocurrencia (“ocurrence”).

El objeto y fin de toda interpretación estatutoria es determinar la intención, el significado y el alcance del estatuto de que se trate. Cuando ese significado lo expresa la Legislatura misma en términos claros e inequívocos, no hay margen ni excusa para interpretaciones. Martínez V. Junta Insular de Elecciones, 43 DPR 413 (1932); Buscaglia, Tesorero v. Corte, 64 DPR 11 (1944). La Ley debe interpretarse para que se logre su

propósito. Vargas Vargas v. Belthor Cáceres Corp., 90 DPR 37 (1964); Cirino v. A.F.F., 91 DPR608 (1964); Cerame Vivas v. Secretario de Salud, 99 DPR 45 (1970); Caribe Motors v. Secretario de Hacienda, 99 DPR 883 (1971); Colón Santiago v. Comisión Industrial, 97 DPR 208 (1969); Famania v. Corporación Azucarera, 113 DPR 654 (1982); First Federal Savings v. Asociación De Condomines, 114 DPR 426 (1983); Rodríguez Maldonado v. ELA, 114 DPR 446 (1983).

El Artículo 7 de la Ley Núm. 30 (supra) establece que la fianza garantizara mancomunada y solidariamente con la agencia de seguridad, hasta el límite de responsabilidad de la fianza, el pago a los obreros y empleados de las agencias de los salarios devengados o de cualquier otro derecho por ley. Se crea una obligación accesoria (fianza) que debe existir y activarse (vigencia) al momento en que surja ("ocurrence") la violación que denota el incumplimiento con una obligación principal (falta de pago de salarios, violación de derechos, etc.).

En cuanto a la cobertura y vigencia de la fianza se puede deducir de las disposiciones de la propia Ley Núm. 30 (supra) que lo esencial es que ocurra un incumplimiento en cuanto al pago de salarios (obligación principal) durante un tiempo en que "se hubiere prestado la fianza". Dispone la referida Ley Núm. 30 al respecto, en el Artículo 7 de la misma:

"Toda persona que haya trabajado para una agencia, respecto a la cual se hubiere prestado la fianza exigida por este artículo y a quien no se haya pagado en total o en parte, sus salarios o cualquier derecho o beneficio a que fuere acreedor por ley, tendrá derecho a instar acción judicial, sin necesidad de previa notificación o requerimiento, contra la agencia, contra la fianza de la agencia o contra ambos, en cobro de la cantidad que por tal concepto pueda adeudarse". (Énfasis suplido).

Cuando el texto del precepto a ser interpretado es claro, no procede su interpretación con ánimo de encontrar algo fuera de su texto claro. Durand v. Sancho Bonet, Tesorero, 50 DPR 940 (1937). Además la voluntad legislativa es de suma importancia en auscultar, precisar, determinar, lo que ha querido decir el legislador. Unión General Life Ins., Co. v. Tesorero de PR, 19 DPR (1913); Ex Parte Mauleón 4 DPR 123 (1903). Hay una regla que es absolutamente invariable y ésta es que debe descubrirse y hacerse cumplir la verdadera intención y deseo del poder legislativo. Lange v. El Pueblo, 24 DPR 854 (1917). Véase también Secretario del Trabajo v. PR Cereal Extracs, Inc., 83 DPR 267 (1961) y los casos Román v. Superintendente de la Policía, 93 DPR 685 (1966); Robert Vizcarrondo v. Secretario de Hacienda, 114 DPR 865 (1983); Rojas de Colón v. Méndez & Co., 84 JTS 3. El que el lenguaje de la ley sea complicado no significa que sea ambiguo y que se justifique una interpretación contraria a la clara intención legislativa. Sucn. Giusti v. Tribunal de Contribuciones, 70 DPR 117 (1949).

La “fianza exigida” es aquella que garantizara el pago a los obreros de salarios devengados o de cualquier otro derecho o beneficio a que tuvieran derecho “por ley” en razón de la relación obrero-patronal. Es obvio que al interpretarse la Ley Núm. 30 (supra) se debe hacer en coordinación y en relación con las leyes laborales (más bien que con las disposiciones técnicas de leyes y/o jurisprudencia de fianzas y seguros) y con la liberalidad que se interpretan las leyes laborales y de carácter remedial; y para que los trabajadores no queden “burlados” en la vindicación de sus derechos y puedan “hacerse efectivas sus reclamaciones”. Se hace referencia a la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 30 (supra), se deben interpretar de manera que se haga justicia a los empleados. Véase: Landrum Mills, Corp. V. Tribunal Superior, 92 DPR

689 (1965); Martínez Reyes v. Tribunal Superior, 104 DPR 407 (1975); Avon Products, Inc. v. Secretario del Trabajo, 105 DPR 803 (1977).

Con respeto a la referida Ley Núm. 30 (supra) han surgido varias interrogantes que es menester aclarar. Se ha planteado por un lado que la fianza no responde por reclamaciones si la misma no está vigente al momento de radicarse una acción legal en los tribunales. Por otro lado se plantea que lo importante y esencial es que la fianza esté vigente al momento de ocurrir la violación de ley en cuestión para que responda la aseguradora. La primera posición que toma como base la vigencia al momento de radicación se conoce como "claims made" o de reclamación. La otra posición que se basa en la vigencia de la fianza al momento de la violación de ley es la que se le llama de ocurrencia ("occurrence"). Es nuestra posición, luego de analizar en detalle las disposiciones de la Ley Núm. 30 (supra) que vertimos, en parte, en la presente Opinión, que nuestro Legislador ha requerido establecer una fianza del tipo de ocurrencia ("occurrence") al establecer que debía estar vigente la fianza al ocurrir la violación de ley. (Véase Artículo 7;... "se hubiere prestado la fianza exigida... y a quien no se haya pagado"). Entendemos que las disposiciones estatutorias deben estar por encima de cualquier contrato y deben prevalecer sobre éste, más aún si pudiéramos estar frente a un contrato de adhesión en que una parte lo redacta y la otra parte tiene que aceptarlo como está redactado. Ese es un posible problema que pudiera estar presente en contratos de pólizas de seguros, de fianzas, etc.; por lo que se debe examinar cuidadosamente la ley y las disposiciones contractuales. Si existen dudas y hay oscuridad en los contratos de fianzas tales dudas deben ser resueltas en contra de las aseguradoras. Véase Artículo 1240 del Código Civil (31 L.P.R.A. 3478); González v. Cooperativa de Seguros de Vida de Puerto Rico, 117 DPR 659 (1086). Por otro lado, si entre dos

interpretaciones una es cónsona con la validez de la ley, y también tiene el efecto de armonizar disposiciones aparentemente en conflicto, a ella debemos atemperarnos. *Banuchi v. Corte*, 64 DPR 112 (1944); *Pueblo v. Abreu*, 67 DPR 887 (1947); *Meléndez v. Tribunal Superior*, 90 DPR 656 (1964).

Es nuestra posición que la responsabilidad de fianzas bajo la Ley Num. 30 (supra) es una de carácter prospectivo, en el sentido de que admiten reclamaciones formuladas en fechas posteriores a la fecha de terminación de la vigencia de éstas, pero sobre eventos ocurridos (violaciones de ley) durante la vigencia de éstas. Claro está, ello es así siempre y cuando se hagan las reclamaciones dentro de los períodos prescriptivos que establecen las leyes laborales. Si no fuera esa la interpretación correcta de este asunto, un empleado a quien no se le paga su salario (que tiene tres (3) años para reclamar luego de cesar en su empleo), habiendo estado vigente una fianza que expiró, por ejemplo, en el término de un año, podría perder su derecho a reclamar (aunque pudieran quedarle dos (2) para instar su acción) por no estar vigente la fianza al momento de radicar su caso. Este tipo de absurdo podría comúnmente producirse de adoptarse en este asunto en particular la doctrina de "claims made". Daría además al traste con un derecho irrenunciable que tienen los trabajadores. Debe presumirse el conocimiento del Legislador de la realidad legal, laboral y jurisprudencial, y que la finalidad legislativa no es producir absurdos.

Una interpretación de una ley que conduzca a una conclusión absurda debe ser rechazada. *Orta v. Registrador*, 60 DPR 789 (1942); *Rodríguez v. Barreto*, 113 DPR 541 (1982); *Puerto Rico Telephone, Co., v. Martínez Cardona*, 114 DPR 328 (1983).

Interpretamos por ende, que no se ha creado una fianza con responsabilidad de carácter retrospectivo. En la realidad comercial y del trámite diario, las compañías aseguradoras no asumen responsabilidad sobre riesgos o violaciones cubiertos bajo una póliza o fianza que cubre un período determinado pasado, por los que se radiquen acciones legales en su contra bajo la cubierta de una nueva fianza que entra en vigor. La norma general es que las pólizas o fianzas responden por hechos surgidos durante un período determinado de tiempo (generalmente un año), período a que queda sujeta la vigencia y obligación reparadora de dichos instrumentos. Cualquier interpretación en contrario crearía un estado de derecho fragmentado y poco estable que dejaría a miles de empleados en un manifiesto estado de indefensión. Ese no puede ser el propósito de la Ley Núm. 30 (supra).

El propósito al interpretar las leyes es lograr que se cumplan los fines intentados por el legislador, y éstas deben interpretarse y aplicarse en comunión con el propósito social que las inspira. No deben desvincularse del problema humano cuya solución persiguen, ni descarnarse del problema humano cuya solución persiguen, ni descarnarse de las realidades de la vida que la sociedad misma ha proyectado sobre ellas, pues se tornaría ilusorio y se perdería en el vacío el deseo de justicia que las genera. Figueroa v. Díaz, 75 DPR 163 (1953); Pueblo v. Tribunal Superior, 104 DPR 363 (1975).

Concluimos nuestra posición con respecto al asunto objeto de la presente opinión haciendo los siguientes comentarios que representan nuestra política pública y reflejan la práctica seguida por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos al interpretar la Ley Núm. 30 (supra) y al investigar y litigar casos, al amparo de la referida Ley:

En cuanto a la fórmula aplicable para el monto de la fianza que requiere \$25,000, el primer año y 10% de la nómina anual para los años siguientes (Artículo 7) estamos convencidos de que el monto total de la nómina anual, del año en particular, se escoge para el cómputo de la fianza de ese año particular, para que dicha fianza cubra toda violación que surja, o que ocurra, durante su vigencia (“ocurrence”). Esta fórmula, junto a la responsabilidad de carácter prospectivo de la fianza, es lo que hace sentido al interpretarse objetivamente, y sin apasionamientos, las disposiciones de la Ley Núm. 30 (supra).

Es posible que, normalmente, desde el punto de vista de leyes y contratos de seguros, la vigencia de una fianza se pueda establecer por un término cierto, definido, en cláusulas contractuales. Sin embargo, esa disposición contractual no tendría efectos mayores, ni consecuencias adversas, en casos bajo la Ley Núm. 30 (supra). Toda reclamación que surja durante la vigencia de la fianza obligará solidariamente al fiador y a la agencia de seguridad a responder por reclamaciones que se originen durante el período de vigencia de la fianza. En otros, surge responsabilidad tanto del patrono como de la aseguradora, por reclamaciones originadas antes de vencer el período prescriptivo de tres (3) años, aún cuando al radicarse la acción legal haya vencido el término de vigencia de la fianza, si las violaciones ocurrieron, como cuestión de hecho, dentro de su período de vigencia.

Es de notar que el Artículo 1867 del Código Civil y la Sección 246 (d) de la Ley Núm. 96 de 26 de junio de 1956, enmendada, (29 L.P.R.A. 246(d)) disponen que las acciones para reclamar salarios tienen un término de prescripción de tres (3) años a partir de la terminación de la prestación de servicios del empleado. Es por eso que se debe esperar tres (3) años a partir de la fecha en que cesa el empleado en su empleo para

cancelarse la fianza. Es nuestra posición que la responsabilidad de la fianza contempla toda reclamación que surja o que ocurra ("ocurrence") durante la vigencia de la misma. Tal responsabilidad de la fianza no puede condicionarse a que surja por un evento (radicación de la acción) que nada tiene que ver con el patrono y que dependen totalmente del trabajador. Ello equivaldría a considerar tanto la ejecutabilidad de la fianza y la activación de la misma, como actos dimanantes de la voluntad del trabajador de radicar una reclamación ("claims made") y dejaría al patrono al margen de los eventos que el mismo desencadenara con su conducta violatoria de la ley.

Entendemos además, que si durante la vigencia de la fianza surgiere una reclamación, la cobertura de la misma se extenderá hasta la resolución final del pleito ante el foro con jurisdicción, no empece que haya finalizado el término de la vigencia de la fianza. La fianza continua, respondiendo por reclamaciones surgidas durante su vigencia siempre que se haya radicado la acción dentro de los tres (3) años de prescripción antes mencionados.

Es principio cardinal de interpretación estatutoria el que al lenguaje de la ley debe dársele el significado que valide el propósito que tuvo el legislador al aprobarla. Rivera Maldonado v. Autoridad Sobre Hogares, 87 DPR 453 (1963); Eso Standard Oil Co. v. APPR, 95 DPR 772 (1968). La mejor manera de servir a la ley es interpretarla de forma que se realice su idea animadora. P.P.D. v. Ferré, Gobernador, 98 DPR 338 (1970).

Si transcurre el término de prescripción de tres (3) años antes mencionado sin que se radique la reclamación correspondiente entonces el fiador y la agencia de seguridad se pueden liberar de responsabilidad (en cuanto a obreros que cesaron en el empleo) y ésta

es una defensa afirmativa que tendrían que invocar. Es por eso que las fianzas sólo deben ser canceladas si ha transcurrido el término de tres (3) años mencionados al amparo de las leyes laborales, excepto con respecto a empleados que continúen trabajando, dicho término de tres (3) años no discurre. Se debe recordar que un trabajador puede reclamar salarios dejados de devengar hasta por los diez (10) años anteriores a la fecha de la reclamación.

Cualquier opinión anterior a la presente, emitida por cualquier empleado u oficina del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, con respecto al asunto objeto de la presente Opinión, queda derogada y sin efecto legal alguno. Se deja sin efecto, particularmente, la opinión del 14 de septiembre de 1994, emitida por el Procurador del Trabajo Interino del Departamento en dicha fecha. Mediante la presente Opinión se establece, definitivamente, la política pública del Departamento del y Recursos Humanos en cuanto al asunto planteado ante nuestra consideración.

César Juan Almodóvar Marchany
Secretario del Trabajo