




**MEMORANDO**

**A:** Isabel Milán, Directora Recursos Humanos

**C:** Nicole Guillemard, Directora Ejecutiva  
Fernando Peña, Subdirector

**De:** Isabel Meléndez Altieri, Asesora Legal Principal 

**P/C:** Lillian T. de la Cruz Torres, Asesora Legal General

**Asunto:** Programa de Incentivos de Transportación y Estacionamiento Cualificados

**Fecha:** 12 de mayo de 2011

---

A continuación resumimos, nuestra opinión en torno a la consulta legal que nos encomendó sobre la permisibilidad y legalidad de PRFAA establecer un programa de beneficios marginales que conceda a sus empleados el pago o reembolso de una *porción del costo* de los pases de transportación en los sistemas de transporte masivo público y/u otros servicios de estacionamiento en la jurisdicción del *National Washington Metropolitan Region*.<sup>1</sup>

**Ley 77 del 19 de junio de 1979**

En lo que respecta a la autoridad de ley de PRFAA, su ley habilitadora expresamente le delega al Director Ejecutivo de PRFAA los siguientes poderes y facultades entre otros, para llevar a cabo todas las funciones de ley según estipuladas en el estatuto:

- aprobar reglamentos para el funcionamiento de la Administración,<sup>2</sup>
- confirió autoridad para nombrar al personal de la agencia conforme [a] los criterios que estableciera;
- excluyó a PRFAA de cumplir con la aplicación de la Ley del Personal del Servicio Público de Puerto Rico (Ley 5 del 14 de octubre de 1975);

---

<sup>1</sup> Se entiende comprendida en esta región, el Distrito de Columbia, los condados de Montgomery, Prince George's de Maryland, Arlington, Fairfax, Falls Church y Alexandria en Virginia.

<sup>2</sup> 3LPRA §1705, Art. 5(c) y (d).

- le autorizó a pagar a los empleados conforme [al] Plan de Clasificación y de Retribución que adoptará con el asesoramiento de la Oficina de Gerencia y Presupuesto;
- garantizar a los empleados de la agencia, la opción de acogerse a los beneficios del Sistema de Retiro del Gobierno de Puerto Rico, si así optaran por participar dentro de un periodo de 60 días a partir de su nombramiento.

A tenor con estas facultades, PRFAA adoptó su Reglamento de Personal el 2 de agosto de 1999 y estableció bajo el mismo los beneficios marginales que están vigentes al presente.

A pesar de que a PRFAA se le excluyó de la aplicación de la Ley 5 de Personal de Servicio Público, las normas de personal que adoptó en el 1999 siguieron conceptualmente el principio de mérito y algunas otras normas medulares de la susodicha ley. No obstante, en la concesión de beneficios marginales y otros derechos establecidos, estos claramente fueron *de initio* distinguibles y diferentes de Puerto Rico,<sup>3</sup> reflejando otra realidad y factores de las operaciones de la agencia relacionados con el costo de conducir sus operaciones en la jurisdicción del Distrito de Columbia.

Es imperativo señalar que uno de los propósitos e intención legislativa original al crear la agencia según ha quedado establecido, fue *[otorgarle] a su Director Ejecutivo poderes para nombrar a sus empleados de acuerdo a los criterios que se establecieron para darle flexibilidad de acuerdo a sus funciones y los salarios se determinarían de acuerdo a las escalas federales.*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Refiérase al Artículo 11 del Reglamento de PRFAA en el cual se tipifican como beneficios marginales los que se conceden a sus empleados: licencia de vacaciones, enfermedad, militar, licencia con fines judiciales, maternidad, licencia para estudios, licencias especiales (paternidad, representación oficial, funeral y licencia por emergencias). Bajo la *Ley para la Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, refiérase al Artículo 10 (3 LPRA §1466) en el cual se estatuyen los tipos de beneficios marginales a ser concedidos a los empleados públicos, se incluyen: licencia de vacaciones, licencia por enfermedad, licencia de maternidad, licencia de paternidad, licencia especial para la lactancia, licencias con o sin paga por causa justificada, tales como: *funeral, militar, judicial, vacunación, servicios voluntarios para servir con la Defensa Civil, servicios voluntarios para servir con la Cruz Roja, licencia deportiva y licencia para donación de sangre, licencias sin paga*- se confiere autoridad legal a las agencias para que determinen el tipo de licencia que van a conceder, excepto en los casos y para propósitos que esta ley prohíbe.

<sup>4</sup> Véase Informe del Senado aprobado sobre P. del C. 1161 del 15 de julio de 1989 en el que se reitera expresamente lo anterior. También, el Artículo 5 en la Ley original, previo a su enmienda del 1991, disponía:

"Artículo 5-Deberes, poderes y facultades del Director.-

(a)...

(c) nombrar todos los funcionarios y empleados de acuerdo a criterios establecidos por el Director de la "Administración. Estos funcionarios en modo alguno estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Núm. 5, aprobada el 14 de octubre de 1975, según enmendada y conocida como Ley de Personal del Servicios Publico de Puerto Rico, a los mismos se les pagará por sus servicios, sueldos en armonía con las escalas de sueldo, establecidas por el Gobierno Federal para dichos servicios".

Cónsono con la intención legislativa de la Ley 77 de reiterar la autoridad delegada a la Directora Ejecutiva para definir los criterios, normas de administración de sus empleados y establecer beneficios marginales para puedan concederse a éstos, la sección 11.2 del Reglamento de Personal de la agencia, establece como un criterio que se habrá de seguir en el establecimiento e interpretación de las normas de personal de la agencia, *que estén en armonía con los principios y mandatos de leyes locales, estatales y federales que apliquen, y con las leyes de la jurisdicción del Distrito de Columbia.*

***“Artículo 11.2- Beneficios Marginales Concedidos por leyes Especiales y por órdenes ejecutivas del Gobernador.***

***Conforme a nuestro sistema, constituye parte complementaria de este artículo los beneficios marginales establecidos por diferentes leyes especiales estatales y federales de Puerto Rico por el Gobernador y por el Director Ejecutivo y Asesor Legal General, por las autoridades del Distrito de Columbia. En este último se informarán las condiciones y normas que regirán el disfrute de los beneficios que se concedan.”***<sup>5</sup>

¿Tiene PRFAA autoridad legal para establecer un programa similar al existente en la esfera federal que conceda como beneficio marginal, el pago y/o reembolso de una *porción del costo* de los pases de transportación de los empleados para transitar del hogar al trabajo y viceversa?

Entendemos que el Director Ejecutivo de PRFAA goza de la autoridad legal necesaria para otorgar este tipo de beneficio y cualquier otro futuro que puede establecer, sujeto a los criterios que se establecieron en la Ley 77 y posteriormente en el reglamento. Entre los criterios mencionados para la concesión de beneficios, reiteramos que deben estar en armonía con legislación federal y estatal aplicable<sup>6</sup> y también debe consultarse a la Oficina de Gerencia y Presupuesto,<sup>7</sup> previo a la concesión del mismo.

---

<sup>5</sup> Vemos como claramente, dicho criterio va dirigido a guiar la adaptación de las prácticas y leyes que apliquen y sean de conformidad a la jurisdicción donde opera la agencia, el Distrito de Columbia.

<sup>6</sup> En la Introducción del Reglamento de Personal de PRFAA se establecen criterios y parámetros que ha de seguir la Directora Ejecutiva en la adopción, aplicación e interpretación de las normas que regirán la administración de los recursos humanos de la agencia, como sigue:

*“Este reglamento debe ser interpretado en forma cónsona con la legislación local, federal y estatal aplicable, tales como la Ley de Americanos con Impedimento ADA) de 1982, la Ley Federal sobre discrimen en el Empleado por Edad Avanzada de 1967, la Ley Número 44 de 2 de julio de 1985, según enmendado por la Ley 53 de 30 de agosto de 1992, la Ley de Licencia Médico Familiar de 1993 y la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo”.*

<sup>7</sup> El último Plan de Clasificación Retribución de Salarios de PRFAA, adoptado el 2 octubre de 2002, fue debidamente aprobado y refrendado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto y enmendado según notificación de 18 de enero de 2007.

En el caso de legislación estatal, en vista de que bajo la Ley de Personal de Servicio Público (*la cual no aplica a PRFAA*) no existe la concesión de este incentivo o beneficio marginal similar, ésta no nos provee referencia alguna. Debemos recurrir a la legislación federal para asegurarnos que la concesión de este beneficio de nuestra parte no contravenga disposiciones de legislación federal que puedan aplicar.

## **Ley Federal**

¿Cuál es la base legal de este incentivo federal?

A raíz de la aprobación de varios estatutos federales como el ***Federal Employees Clean Air Incentive Act*** del 1994 y el ***Transportation Equity Act for the 21st Century*** del 1998, los mandatos estipulados en dichas leyes, delegaron a las agencias federales la tarea de desarrollar programas e incentivos en el trabajo para promover: (1) el mejoramiento en la calidad del aire (*el cual es afectado por los altos niveles de emisión de carbonos emitidos por vehículos motor de trabajadores que transitan diariamente a su lugar de trabajo*); y (2) la reducción en la congestión de tráfico vehicular mediante la promoción del uso de medios de transporte masivo entre otros, de manera que se logre minimizar el uso de vehículos ocupados por un sólo pasajero para viajar al trabajo.

Los programas de incentivos promovidos por estas leyes, los cuales en su origen se establecieron primeramente por las agencias federales, ya se han venido generalizando por las autoridades estatales y también por algunas industrias del sector privado. Específicamente, en esta jurisdicción donde opera PRFAA, ya el Gobierno del Distrito de Columbia, también mantiene un programa de incentivo de transporte propio para sus empleados bajo el cual aporta un mínimo de \$25.00 mensuales a los mismos.

## **¿Que comprenden estos Programas de Incentivos?- Beneficios de transportación cualificados**

Como alicientes para poner en vigor estos programas, la Ley Federal de Contribución de Ingresos autorizó el que un patrono pueda excluir del pago de contribuciones de salario— el beneficio marginal que conceda a sus empleados como parte de un programa de incentivos de transportación cualificado (*ya sea mediante la concesión de pases de transporte y estacionamiento o de reembolso directo al empleado*). Dicha reglamentación federal establece y fija la fórmula y mínimo valor de incentivos que

se permitirá del pago de contribuciones a los patronos que establezcan programas de beneficios cualificados conforme a la ley federal y reglamento.<sup>8</sup>

### **Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico- Ley 7 del 9 de marzo de 2009**

Anticipándonos a una inicial interrogante en torno a si la acción propuesta estaría proscrita por las medidas de control y austeridad que implantó la referida ley 7, evaluamos también esta cuestión.

Como parte del Plan de Emergencia y de Estabilización de las Finanzas del Gobierno impuesto por el referido estatuto, el Capítulo III del mismo impuso la adopción de medidas dirigidas a reducir gastos operacionales y de nóminas de la agencias del gobierno de Puerto Rico que se pagan del Fondo General. Dichas medidas se extendieron a todas las agencias de la Rama Ejecutiva que fueran Administradores Individuales, según definidos por la Ley 184, y que no fueron excluidas de la ley 184, salvo, la Oficina del Gobernador, la cual quedó sujeta a la aplicación del la ley 7. A pesar que la ley 184 no enumera o hace mención de PRFAA entre las

---

<sup>8</sup> Conforme a la reglamentación vigente que examinamos, se le permite al patrono conceder mensualmente como mínimo excludible —el valor de \$100 por concepto de un beneficio marginal de transporte “*transit pass*” y \$175 por concepto de estacionamiento cualificado bajo un programa de beneficio transportación que establezca.

Title 26, Chapter I Internal revenue Service, Computation of Taxable Income,  
Sec. 1.132-9 Qualified transportation fringes.

(a) Table of contents. This section contains a list of questions and answers in section 1.132-9.

(1) General rules

Q-1 What is a qualified transportation fringe?

Q-2-6 ...

A-1 (a) **The following benefits are qualified transportation fringe benefits:**

**(1) transportation in a commuter highway vehicle.**

**(2) transit passes**

**(3) qualified parking.**

A-2-6...

(2) Dollar limitations

Q- 7. Is there a limit on the value of qualified transportation fringes that may be excluded from an employee's gross income?

A- 7. (a) *Transportation in a commuter highway vehicle and transit passes.* Before January 1, 2002, up to \$65 per month is excludable from the gross income of an employee for transportation in a commuter highway vehicle and transit passes provided by an employer. On January 1, 2002, this amount is increased to \$100 per month.

(b) *Parking.* Up to \$175 per month is excludable from the gross income of an employee for qualified parking.

(c) *Combination.* An employer may provide qualified parking benefits in addition to transportation in a commuter highway vehicle and transit passes.

(d) *Cost-of-living adjustments.* The amounts in paragraphs (a) and (b) of this Q/A-7 are adjusted annually, beginning with 2000, to reflect cost-of-living. The adjusted figures are announced by the Service before the beginning of the year.

agencias excluidas taxativamente de su aplicación,<sup>9</sup> para efectos de la ley 7, por tratarse de una agencia que pertenece a la Rama Ejecutiva y siendo su presupuesto y nómina pagado del Fondo General, viene obligada a honrar las medidas de reducción impuestas por la ley 7.

Entre las medidas de control de gastos, el Artículo 38.02 (a) sub inciso (1) de la Ley 7 estableció la suspensión temporera de [toda] cláusula, precepto y/o disposición contenidas en leyes, convenios colectivos, acuerdos, acuerdos suplementarios, políticas, manuales de empleo, cartas circulares, cartas contractuales, addenda, certificaciones, reglamentos, reglas y condiciones de empleo, cartas normativas, planes de clasificación y/o planes de retribución, referentes a:

(1) aumentos en salario y beneficios marginales, salvo en aquellas circunstancias en que sean extremadamente necesarios y previo a la identificación de fondos por la Agencia y autorización expresa de la OGP; ...

La prohibición de incurrir en este tipo de transacción ya sea aumento o establecimiento (*de salario y/o beneficios marginales*)<sup>10</sup> operaría por [el] término de dos (2) años a partir de la vigencia de la ley 7. Entendemos que la prohibición de incurrir en un gasto sobre lo que sería un nuevo (beneficio marginal) ya caducó, pues han transcurrido más de dos (2) años desde la vigencia de la Ley 7, la cual entró en vigor el 9 de marzo de 2009.<sup>11</sup> A pesar de que esta disposición tuvo el efecto de dejar en suspenso temporero cualquier acto para la concesión de aumento de salarios o beneficios marginales, se estableció por vía de excepción, los casos en que se que se demostraren circunstancias que hicieran extremadamente necesario otorgar el aumento o beneficio marginal; se identificaran los fondos disponibles para otorgar dichos aumento o beneficios marginales; y se obtuviera la autorización expresa de la OGP.

Para demostrar la necesidad de otorgar el beneficio, nos podemos referir a lo ya expuesto en los párrafos que anteceden sobre la intención legislativa que ha permeado las diversas

---

<sup>9</sup> 3 LPRA §1461f. Se definen como agencias excluidas a las pertenecientes a la Rama Judicial y Legislativa, a las oficinas e instrumentalidades públicas o público-privadas que funcionan como empresas o negocios privados, la Oficina del Gobernador, la Universidad de Puerto Rico, la Oficina de Ética y la Comisión Estatal de Elecciones.

<sup>10</sup> Refiérase a Artículo 38.02 (b)

<sup>11</sup> No encontramos subsiguientes enmiendas a la Ley 7, ni Órdenes Ejecutivas posteriores que extiendan el periodo de suspensión temporera luego de dicho periodo.

enmiendas a nuestra ley orgánica. En las mismas se ha reiterado el interés en otorgar a nuestra agencia un trato diferente de aquél que se otorga a otras agencias del Gobierno de Puerto Rico localizadas en la Isla, por consideraciones de su ubicación en Washington, DC. También se ha reconocido que resulta necesario facilitar y promover el mejor acoplamiento posible de esta agencia a las realidades operacionales que la circundan, en este caso en Washington, DC.

## Conclusión

Entendemos que no existe un impedimento legal *per se* para la concesión de dichos beneficios, no obstante para establecer dicho programa, el mismo deberá cumplirse con los siguientes criterios: (1) el beneficio marginal a ser establecido, debe estar en armonía y no contravenir los estándares definidos en la referida ley y reglamento federal, y, además (2) debe obtenerse en consulta con la Oficina de Gerencia y Presupuesto previo a la concesión del mismo.

Por otro lado, previo a la definición sobre la opción de beneficios marginales que puedan establecerse, se recomienda obtener el insumo de los empleados en el proceso de planificación y diseño del programa, de manera que se logre la implementación exitosa del mismo y asegurar que éste sea un efectivo aliciente en la utilización de medios de transporte masiva.<sup>12</sup> También, es importante que esta concesión constituya y se perciba como un alivio económico que contribuya en mitigar el alto costo de transporte que representa para el empleado y que éste incurra (de su bolsillo) para ir y venir de su residencia al lugar de trabajo en el *National Metropolitan Region* y una contribución a la mitigación de la contaminación ambiental y la congestión vehicular del área.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Según estudio de 6 estados que han implantado programas de incentivos de transporte, entre las lecciones aprendidas, estos coincidieron en reconocer como factores determinantes en el éxito de sus programas, que era necesario: (1) obtener previamente el insumo de los empleados (mediante encuestas) en proceso de planificación; (2) diseñar un programa flexible para que se ajustará a las realidades y necesidades de la agencia, y (3) mantener una relación estable con la agencia/entidad/recurso que administre el programa.

<sup>13</sup> Como argumento a ser esgrimido ante la OGP en favor de este programa, es relevante señalar que desde la aprobación del último Plan de Clasificación y Retribución aprobado en PRFAA en el 2002, las escalas de salarios de los empleados de PRFAA, los cuales fueron establecidos siguiendo las escalas salariales del Gobierno Federal, desde dicho periodo no han vuelto a ser revisadas de conformidad a los ajustes del (COLA) *Cost-of-Living Adjustments* de fecha posterior. Como es sabido, posterior al 2002 las escalas del Reglamento de PRFAA no han sido actualizadas. Refiérase al historial de referencia que se ilustra en la página siguiente según publicado por SSA, el cual refleja los diversos niveles de ajustes COLA que se han realizado en los pagos de seguro social desde 2001 en adelante.

**Social Security Cost-Of-Living Adjustments**

<b>Year</b>	<b>COLA</b>	<b>Year</b>	<b>COLA</b>	<b>Year</b>	<b>COLA</b>
1975	8.0	1990	5.4	2005	4.1
1976	6.4	1991	3.7	2006	3.3
1977	5.9	1992	3.0	2007	2.3
1978	6.5	1993	2.6	2008	5.8
1979	9.9	1994	2.8	2009	0.0
1980	14.3	1995	2.6	2010	0.0
1981	11.2	1996	2.9		
1982	7.4	1997	2.1		
1983	3.5	1998	1.3		
1984	3.5	1999	2.5		
1985	3.1	2000	3.5		
1986	1.3	2001	2.6		
1987	4.2	2002	1.4		
1988	4.0	2003	2.1		
1989	4.7	2004	2.7		

<sup>a</sup> The COLA for December 1999 was originally determined as 2.4 percent based on CPIs published by the Bureau of Labor Statistics. Pursuant to Public Law 106-554, however, this COLA is effectively now 2.5 percent.