

adicional del gobierno ⁶ y que él es efectivamente empleado de *technical Write-Ups*.

“En primer lugar, . . . el método de pago pactado entre las partes bajo el contrato verbal de referencia cubre la facturación individual y detallada de la suma que se paga al Sr. Alegría, así como de otros servicios que presta dicha firma, aparte de los honorarios pactados en el contrato original.

* * *

“En conclusión, entiendo que existen elementos de juicio en apoyo de la interpretación de que el Sr. Alegría, en su gestión fuera de horas laborables, es empleado de la referida empresa privada, por lo que la prestación de tales servicios no constituiría una infracción al artículo 177 del Código Político.”

De reunir la contratación bajo estudio las características señaladas en la Opinión antes citada, entiendo que, *en principio*, no habría impedimento *legal* para que ASERCO contratara los servicios que interesa.

Sin embargo, esto no implica que estemos pasando juicio sobre—o sancionando—la contratación, desde el punto de vista normativo. Me explico.

No existe precepto legal alguno que prohíba a los funcionarios y empleados del gobierno dedicarse a actividades *privadas*, con fines lucrativos, fuera de sus horas regulares de trabajo. La práctica gubernamental prevaleciente es que cada agencia fije las normas que deberán regir el trabajo privado remunerado que realicen sus empleados fuera de horas laborables.

Por lo tanto, recomiendo que uno de los aspectos que debe tomarse en consideración al ponderar la conveniencia de la contratación aquí envuelta,⁷ es la reglamentación, o normas, que pueda haber establecido la Universidad para su personal, en relación con las actividades privadas fuera de horas regulares de servicio.

Cordialmente,
Francisco De Jesús Schuck
Secretario de Justicia

⁶ Obsérvese que el artículo 177 lo que impide es que un empleado regular del Gobierno reciba compensación adicional *del Gobierno* por servicio personal u oficial de cualquier género, aunque sea prestado en adición a sus funciones ordinarias.

⁷ El artículo 5 de la Ley Núm. 148, de 27 de junio de 1968, que creó ASERCO, autoriza al Director para “hacer contratos con *instituciones* públicas o *privadas* tanto para llevar a cabo investigaciones, pruebas, exámenes o análisis sobre productos, artículos o servicios como para llevar a cabo campañas de divulgación.” (23 L.P.R.A. sec. 1005, Sup. Ac.) (Bastardillas nuestras.)

Núm. 1973-3

Negociado del Presupuesto

1. Oficina de Servicios a los ex-Gobernadores—Intención legislativa

El propósito del legislador al crear la Oficina de Servicios a los ex-Gobernadores fue que el pueblo continuara beneficiándose con la experiencia y el talento de los Gobernadores, como se deduce de los Informes de las Comisiones de la Cámara de Representantes acerca del proyecto que se convirtió en dicha ley. 3 L.P.R.A. secs. 21 a 24.

2. Oficina de Servicios a los ex-Gobernadores—Naturaleza del arreglo

Las disposiciones de la Ley Núm. 2, de 26 de marzo de 1965, según la mente del legislador, crean un arreglo de tipo institucional, no personal. 3 L.P.R.A. sec. 22.

3. Personal del Gobierno—Empleados de la Oficina de los ex-Gobernadores—Carácter

Los empleados de la Oficina de los ex-Gobernadores—clasificados en el Servicio Exento, y en vista de la mecánica establecida por la Ley Núm. 2, de 26 de marzo de 1965, caen dentro del concepto de empleados públicos. 3 L.P.R.A. sec. 22.

4. Palabras y frases—“Funcionario público”

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, “funcionario público” es aquel que está investido de los poderes del soberano.

5. Palabras y frases—“Funcionario público”

De acuerdo con la jurisprudencia norteamericana, “funcionario público” es aquel que ocupa un cargo, de creación constitucional o legislativa, que conlleva el ejercicio de ciertos deberes y autoridad, por lo cual está investido de parte de la soberanía del Estado.

6. Palabras y frases—“Empleado”

De acuerdo con la jurisprudencia norteamericana, se considera “empleado” a toda persona que presta sus servicios a otra mediante paga, ya sea en concepto de sueldo, o de jornal, siendo el elemento de control por el patrono uno determinante en el concepto.

7. Personal del Gobierno—Funcionarios—Prohibiciones

Una Orden Ejecutiva que prohíbe la contratación de exfuncionarios en ciertas condiciones, no puede ser susceptible de interpretación extensiva para aplicar dicha prohibición a exempleados.

8. Personal del Gobierno—Empleada clerical próxima a jubilarse—Prohibiciones

No existe impedimento bajo la Orden Ejecutiva de 28 de septiembre de 1972, para que un ex-Gobernador contrate, con cargo a la ley que crea la Oficina de Servicios a los ex-Gobernadores, los servicios de una empleada clerical que se acogerá próximamente a una pensión gubernamental. 3 L.P.R.A. secs. 21 a 24.

9. Personal del Gobierno—Pensionados por edad—Posibilidad de servicio al Gobierno sin menoscabo de la pensión

Siempre que los servicios no constituyan una relación contractual de empleo regular, las personas pensionadas por edad en cualquier sistema de pensión o retiro del Gobierno de Puerto Rico o de cualquiera de sus agencias o instrumentalidades, podrán prestar servicios al Gobierno y percibir la correspondiente retribución sin que se afecte por eso su derecho a percibir la pensión. 3 L.P.R.A. sec. 826.

10. Personal del Gobierno—Funcionarios y empleados públicos—Diferencias

La investidura de parte de la soberanía del Estado que posee el funcionario y no así el empleado público, es la diferencia fundamental entre los dos conceptos.

9 de febrero de 1973

Sr. Jaime A. Santiago
Director
Negociado del Presupuesto
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Santiago:

Tengo el gusto de referirme a su consulta sobre el alcance de la Orden Ejecutiva emitida el 28 de septiembre de 1972 por el entonces Gobernador, Sr. Luis A. Ferré, para reglamentar las relaciones contractuales entre el Gobierno y los funcionarios públicos que hayan cesado en sus cargos.

Específicamente, se nos ha planteado la interrogante de si la aludida Orden Ejecutiva cubriría en su alcance el caso de una secretaria de un ex Gobernador, quien habría de acogerse a los beneficios de la jubilación en una fecha próxima, proponiéndose contratarla posteriormente para prestar determinados servicios *al propio ex Gobernador*, con cargo a la asignación provista a esos fines por la Ley Núm. 2, de 26 de marzo de 1965 [3 L.P.R.A. secs. 21 a 24].

Veamos la cuestión planteada.

En la parte expositiva de la referida Orden Ejecutiva (Boletín Administrativo Núm. 1804), se expresa que, si bien la legislación vigente reglamenta adecuadamente las relaciones contractuales de los funcionarios y el Gobierno, en cuanto dichos funcionarios deriven beneficios pecuniarios de tales relaciones, no es así cuanto a las relaciones entre el Gobierno y el funcionario, una vez éste cesa en el servicio público. Ello, según la Orden Ejecutiva, hace necesario que se establezcan normas que garanticen "que funcionarios que cesan en sus funciones como tales no establezcan relaciones con el Gobierno que aunque legales, puedan ser objetables desde el punto de vista de una estricta y sana administración pública."

En armonía con lo anterior, la Orden Ejecutiva dispone;

1. Que el Secretario de Justicia haga un estudio de toda la legislación vigente sobre el particular y redacte un proyecto de ley con miras a que se cumplan a cabalidad todos los propósitos de la Orden Ejecutiva; y

2. Que hasta tanto se presenta y apruebe la legislación pertinente, "ordeno e instruyo a todos los *funcionarios públicos de la Rama Ejecutiva del Gobierno del*

Estado Libre Asociado de Puerto Rico para que, a partir de la fecha de esta orden ejecutiva, ningún departamento o agencia de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico contrate con o para beneficio de personas que hayan sido *funcionarios públicos* hasta tanto haya transcurrido un año desde que dicha persona haya cesado en sus funciones como tal *funcionario público*. Esta prohibición no será aplicable a contratos para la prestación de servicios *ad honorem*." (Bastardillas nuestras.)

De otra parte la Ley Núm. 2, de 26 de marzo de 1965 [3 L.P.R.A. secs. 21 a 24], fue aprobada con el propósito, primero, de proveer las garantías necesarias para que el comportamiento público de los ex Gobernadores pueda desarrollarse sin dificultades, en armonía con los más altos cánones de dignidad y decoro y libre de toda circunstancia material que pudiera comprometerlos indebidamente; y segundo, para asegurar para el pueblo puertorriqueño el beneficio de la experiencia de sus ex Gobernadores, proveyendo a éstos los mecanismos y facilidades necesarias para que puedan continuar sirviéndole al país (véanse, a este efecto, la *Declaración de Principios* de la Ley Núm. 2, *supra* [3 L.P.R.A. sec. 21 nota], e Informe de las Comisiones de Gobierno y de Hacienda de la Cámara de Representantes, sobre el P. del S. 25 de 1965).

El artículo 2 de la propia Ley Núm. 2 *crea la Oficina de Servicios a los ex Gobernadores, adscrita al Negociado del Presupuesto, la cual tendrá la responsabilidad de proveer a cada ex Gobernador las siguientes facilidades y servicios:*

1. Una oficina debidamente equipada y amueblada, en el sitio, dentro de Puerto Rico, en que el ex Gobernador elija.

2. *El personal técnico y de oficina que el ex Gobernador necesite.*

3. La compra de equipo y enseres y otros gastos generales de funcionamiento de la oficina del ex Gobernador.

En cuanto al personal que colaborará con los ex Gobernadores en las actividades antedichas, la ley de referencia dispone que *estará comprendido dentro del Servicio Exento* y será nombrado por el ex Gobernador correspondiente, quien determinará, además, el número, las categorías y los sueldos de tales empleados, los que no excederán "la compensación máxima pagadera a otros empleados que ocupen plazas equivalentes en el Gobierno de Puerto Rico". Tales empleados son responsables únicamente al ex Gobernador que los haya nombrado (véase art. 2, inciso (a) (2), 3 L.P.R.A. sec. 22, Sup. Ac.).

El Informe de las Comisiones de Gobierno y de Hacienda de la Cámara de Representantes, antes citado,¹ al comentar sobre las

¹ Véase, *Servicio Legislativo de Puerto Rico*, 1965, Vol. 3, Núm. 2, pág. 206.

disposiciones de la medida legislativa (P. del S. 25) que se convirtió en la Ley Núm. 2 de 1965, dice así en la parte pertinente:

“Artículo 2.

“Dispone la creación de una oficina de servicios a los ex Gobernadores, adscrita al Negociado del Presupuesto que tendrá la responsabilidad de proveerle a cada ex Gobernador, una oficina en el sitio dentro de Puerto Rico que el ex Gobernador elija; un cuerpo de empleados; equipo, enseres y otros gastos generales de funcionamiento. Con estos propósitos se asignan a dicha Oficina cuarenta mil (\$40,000) dólares como asignación anual autorrenovable. Cuando haya más de un ex Gobernador, el Director del Negociado del Presupuesto solicitará de la Asamblea Legislativa los fondos adicionales que se estimen necesarios. . . .”

“La asignación para el funcionamiento de la Oficina de Servicios a los ex Gobernadores está sujeta a las leyes y reglamentos que regulan la propiedad pública y las autorizaciones de pago, y estarán sujetas, además, a las intervenciones de la Oficina del Contralor. Las disposiciones del proyecto, en conjunto, crean un arreglo institucional—no personal—para que el pueblo puertorriqueño pueda continuar beneficiándose del talento y la experiencia de los ex Gobernadores.” (Bastardillas nuestras.)

Hasta aquí podemos resumir: la Oficina de Servicios a los ex Gobernadores está adscrita al Negociado del Presupuesto, el que tiene la responsabilidad de proveer a cada ex Gobernador un cuerpo de empleados que lo ayudará en el descargo de sus funciones. Tales empleados están comprendidos en el Servicio Exento y el pago de sus haberes, de la asignación provista a esos fines para cada ex Gobernador, está sujeto a las leyes fiscales del Estado Libre Asociado y a la intervención constitucional del Contralor de Puerto Rico. Según reza el informe a que nos hemos referido antes, las disposiciones de la Ley Núm. 2 de 1965 “crean un arreglo institucional—no personal.”

Atendiendo lo anterior, y especialmente en vista de la mecánica establecida por la Ley Núm. 2, en lo que se refiere al cuerpo de empleados de los ex Gobernadores, quienes quedan clasificados en el Servicio Exento,² la primera conclusión que se deriva es que los empleados al servicio de los ex Gobernadores son empleados públicos.

Ahora Bien: obsérvese que la Orden Ejecutiva que nos ocupa, lo que impide es que los departamentos o agencias de la Rama Ejecutiva del Gobierno contraten con o para beneficio de personas que hayan sido “funcionarios públicos”, hasta tanto haya transcu-

² Dice la sección 2 de la Ley de Personal (3 L.P.R.A. sec. 642) que “Servicio Estadual” o “Gobierno Estadual” incluirá todos aquellos cargos y puestos al Servicio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y comprenderá los siguientes grupos de cargos o puestos: (a) Servicio Exento (b) Servicio sin Oposición (c) Servicio por Oposición.

rrido un año desde que dicha persona haya cesado en sus funciones como tal “funcionario público”.

Partiendo de la base de que existe impedimento, bajo dicha Orden, para que el Negociado del Presupuesto contrate los servicios de *ex funcionarios*,³ dentro del período prescrito, para integrar el cuerpo de auxiliares de los ex Gobernadores, cabe preguntar: ¿es un empleado clerical el “funcionario” que contempla dicha Orden? Veamos.

En término generales, se dice que un funcionario público es aquel que está investido de parte de los poderes del soberano (*De la Vega v. Sancho Bonet*, 56 D.P.R. 753 (1940)). También se ha definido “funcionario público” como el que ocupa un cargo, de creación constitucional o legislativa, que conlleva el ejercicio de ciertos deberes y autoridad por lo que está investido de parte de la soberanía del Estado (*Trempe v. Patten*, 42 A.2d 834; *Morris v. Peters*, 46 S.E.2d 729; *Parker v. Riley*, 113 P.2d 873; 67 C.J.S., “Officers”, sec. 2 págs. 97-99). Otras definiciones del término aludido destacan como factores esenciales de la función pública, los de nombramiento y duración del cargo, compensación, poderes y deberes.

Es evidente, pues, que el término que nos ocupa—“funcionario público”—tiene una connotación y características precisas y definidas, a saber, comprende a aquel que está investido de parte de la soberanía⁴ del Estado.

De otra parte, en términos generales, se ha considerado “empleado” a toda persona que presta sus servicios a otra, mediante paga, ya sea en concepto de sueldo, o de jornal. *Holmes v. Republic Steel Corp.*, 69 N.E.2d 396; *Gurney v. Atlantic & Great Western Ry. Co.*, 58 N.Y. 358.

En el caso de *Matcovich v. Anglim*, 134 F.2d 834, cert. den. 320 U.S. 744, el tribunal destacó el elemento del control, para determinar la relación de patrono y empleado. Dijo así:

“... the really essential element of the relationship [of master and servant] is the right of the control—the right of one person, the master, to order and control another, the servant, in the performance of work by the latter, and to direct the manner in which the work shall be done.”

³ Véase, por ejemplo, la Opinión de 14 de diciembre de 1972, [no fue publicada], dirigida al Secretario de Estado, en la que se dictaminó que cualquier tipo de contratación entre dicho Departamento y un *ex funcionario*, dentro del año de haber cesado, estaba en conflicto con el Boletín Administrativo Núm. 1804.

⁴ “Soberanía”, en su acepción general, es la “[a]utoridad suprema del poder público”. *Diccionario de la Lengua Española*, 17ma ed.

De lo dicho se desprende que existen marcadas diferencias entre los conceptos de funcionario y empleado.

Aplicando lo anterior a la situación que nos ocupa, tenemos que como la Orden Ejecutiva en cuestión va dirigida a la contratación de *ex funcionarios*, en las condiciones apuntadas, no creo que la misma, en su letra y en sus propósitos, sea susceptible de ser interpretada en forma extensiva, para cubrir también a los ex empleados.⁵

Resumiendo: considero que no existe impedimento bajo la Orden Ejecutiva de 28 de septiembre de 1972, para que un ex Gobernador contrate, con cargo a la asignación provista a esos fines por la Ley Núm. 2, de 26 de marzo de 1965, los servicios de una empleada clerical que se acogerá próximamente a una pensión gubernamental.

Finalmente, y a manera de orientación, me permito señalar que, de conformidad con la Ley Núm. 40, de 15 de junio de 1959, según fue enmendada por la Ley Núm. 20, de 24 de abril de 1970,⁶ las personas que se hayan pensionado por retiro por edad de cualquier sistema de pensión o retiro del Gobierno de Puerto Rico, o de cualquiera de sus agencias e instrumentalidades, *podrán servir al Gobierno Estatal sin menoscabo de la pensión que estén percibiendo*, sólo en las situaciones siguientes:

1. Podrán servir como miembros de juntas o comisiones donde sus servicios se compensen a base de dietas; servir como legisladores sin percibir retribución, excepto dietas y pago de millaje, o *prestar servicios de cualquier naturaleza percibiendo la retribución que le corresponda, siempre que tales servicios constituyan una relación contractual que claramente no constituya un empleo regular.*

2. El empleo de pensionados por retiro por edad *para servicios de cualquiera otra naturaleza* procederá solamente cuando exista una situación de escasez de recursos humanos, según determinación del Director de Personal.

De acuerdo con lo anterior, cualquier contratación que se lleve a cabo en el presente asunto deberá ajustarse a las normas dispuestas por la Ley Núm. 40, *supra*,—"una relación contractual que clara-

⁵ Véase, por ejemplo, la Ley Núm. 110, de 12 de mayo de 1943 (3 L.P.R.A. sec. 567), que prohíbe que los *funcionarios* o *empleados* del Gobierno, después de cesar como tales, intervengan en forma alguna en asuntos en que hubieren estado envueltos, directa o indirectamente, como tales funcionarios o empleados públicos.

⁶ Véase 3 L.P.R.A. sec. 826, Sup. Ac.

mente no constituya un empleo regular"—para que no se menoscabe el derecho a seguir recibiendo la pensión.

Cordialmente,
Francisco De Jesús Schuck
Secretario de Justicia

Núm. 1973-4

Departamento de Estado

1. Procedimiento de arbitraje—Naturaleza—Normas que lo rigen

El procedimiento de arbitraje que contempla la Ley Núm. 376 de 8 de mayo de 1951 es de carácter contractual y extrajudicial y se rige por el convenio que adoptan las partes contratantes. 32 L.P.R.A. secs. 3201 *et seq.*

2. Procedimiento de arbitraje—Nombramiento de árbitros—Intervención judicial

Sólo procede la intervención judicial para el nombramiento de árbitros cuando las partes así lo soliciten en el convenio o en aquellos casos taxativos dispuestos por la ley. 32 L.P.R.A. secs. 3201 *et seq.*

3. Procedimiento de arbitraje—Menores interesados—Aprobación judicial

El procedimiento de arbitraje de la Ley Núm. 376 de 8 de mayo de 1951 puede resultar sumamente dilatorio e inconveniente de existir menores interesados en la reclamación y requerirse la autorización judicial previa para comprometer o transigir en árbitros las cuestiones que afecten sus derechos. 31 L.P.R.A. sec. 788; 32 L.P.R.A. secs. 3201 *et seq.*

4. Procedimiento—Acumulación de reclamaciones distintas

Para atender a reclamaciones distintas, y a veces contrapuestas, de varias partes, como es el caso de los beneficiarios del fondo establecido por el Gobierno del Japón para compensar a las víctimas de la masacre de Tel Aviv, 1972, el procedimiento más adecuado es el que establece la Regla 19 de las de Procedimiento Civil de 1958. 32 L.P.R.A. Ap. II.

5. Procedimiento—Determinación de derechos—Facultad discrecional del tribunal

Debe consignarse en poder del tribunal la totalidad del fondo establecido por el Gobierno del Japón para compensar a las víctimas de la masacre de Tel Aviv, 1972, a fin de que dicho tribunal haga las adjudicaciones correspondientes. Oportunamente se le harán al tribunal las recomendaciones acerca de la conveniencia de autorizar ciertos anticipos a cuenta de la indemnización final que a cada reclamante corresponda, para con esos anticipos atender a ciertos gastos de emergencia (médicos, de funeral, de transportación) de los beneficiarios, la cual autorización es facultad discrecional de dicho tribunal. Regla 19 de las de Procedimiento Civil de 1958, 32 L.P.R.A. Ap. II.

6. Secretario de Hacienda—Determinación de imposiciones contributivas

La jurisdicción primaria para determinar imposiciones contributivas; como en este caso sería decidir si la compensación establecida por el Gobierno del Japón